

Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación «BOE» núm. 322, de 10 de diciembre de 2020 [BOE-A-2020-15872]

**DISCRIMINACIÓN NORMATIVA POSITIVA COMO HERRAMIENTA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES.
EL COMERCIO DE PROXIMIDAD**

En la Unión Europea, la industria alimentaria es la principal actividad de la producción manufacturera, con un valor de cifra de negocios que supera los 1.205.000 millones de euros, representando el 14% del consumo. En la actualidad, cuenta con 289.000 empresas que dan empleo a 4,24 millones de personas y donde las pequeñas y medianas empresas representan el 48,3% del total de cifra de negocio del sector alimentario y el 62,1% del conjunto de los puestos de trabajo.

En nuestro país, la industria agroalimentaria desempeña un papel clave en el conjunto de los sectores económicos, ocupando el primer lugar en la rama industrial. Constituye además una pieza fundamental en la cadena alimentaria situándose como eslabón intermedio, aportando valor añadido a la producción primaria y siendo el principal consumidor del mercado agrario, fundamental en muchas regiones de nuestro país, especialmente en el medio rural, siendo uno de los sectores estratégicos que se erigen como freno al agravado problema de la despoblación rural.

Con la finalidad de promover una serie de importantes transformaciones normativas que permitan dinamizar la economía local de las áreas rurales a través del despliegue, en su plenitud, de las múltiples posibilidades que el acervo comunitario en materia de seguridad y calidad alimentaria, más conocido como «paquete higiénico»¹, otorga a

1. Nos estamos refiriendo, como no podía ser de otra manera, al Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, establece el marco de regulación de la Unión Europea en materia de seguridad alimentaria. Dicha norma es complementada por el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios; el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; y el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de

los Estados miembros a la hora de modular los requisitos estructurales de los establecimientos, para poder seguir utilizando métodos tradicionales en la producción, o para responder a las necesidades de las empresas situadas en regiones con condicionantes geográficos particulares, lo que contribuye significativamente a facilitar el comercio de proximidad, sin que ello suponga menoscabo alguno de los objetivos de higiene contemplados en dichos reglamentos; el Gobierno de España adoptó el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios.

Las medidas adoptadas en el citado Real Decreto, además de contribuir a reforzar el compromiso del Estado español en la consecución de varios de los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, pretende dar respuesta a tres situaciones diferenciadas: por un lado, se establecen excepciones o adaptaciones para flexibilizar los requisitos recogidos en los reglamentos del paquete de higiene para determinados tipos de establecimientos y productos; por otro, se regulan actividades excluidas del ámbito de aplicación de estos reglamentos; y, por último, se establecen medidas que contribuyen a la correcta aplicación en España de la normativa de la Unión Europea.

De manera adicional, la norma objeto de estudio es una apuesta decidida por la integración, simplificación y adaptación de la normativa nacional sobre higiene de los alimentos que se encuentra dispersa en diversos reales decretos, la mayoría de ellos anteriores a los reglamentos del paquete de higiene, y que ahora se derogan.

De esta forma, el capítulo II recoge una serie de excepciones o adaptaciones para flexibilizar los requisitos establecidos en los reglamentos europeos del paquete de higiene para determinados tipos de establecimientos y productos.

En este sentido, el art. 4 establece el sistema de concesión de excepciones para la producción de alimentos con características tradicionales, de acuerdo con el procedimiento de comunicación simplificado previsto en el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 2074/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005. Estos alimentos, elaborados mayoritariamente en regiones con dificultades geográficas especiales, forman parte del patrimonio cultural, hecho que justifica la necesidad de establecer un sistema armonizado a nivel nacional para la concesión de excepciones y para su comunicación a la Comisión Europea.

Adicionalmente, en el caso de pequeños mataderos, incluidos los mataderos móviles, y aquellos que solo faenan animales sacrificados de urgencia fuera de los mataderos, el art. 5 de la norma establece ciertas medidas de flexibilidad específicas, permitiendo excepciones y adaptaciones estructurales y de funcionamiento

2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, entre otras.

adecuadas a su pequeño tamaño, con la finalidad de adaptar las exigencias normativas en materia de seguridad y calidad alimentaria a la realidad funcional de este tipo de establecimientos.

Asimismo, a tenor del art. 6 del Real Decreto, se permite el sacrificio de aves de corral y caza de granja fuera del matadero, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; la evisceración parcial de determinados ungulados, aves y lagomorfos siempre que se cumplan ciertas condiciones —art. 7—. Por otra parte, se permite el transporte de patas de ungulados desde un matadero sin desollar, lavar o depilar, haciendo uso de la habilitación establecida mediante el Reglamento (UE) n.º 1137/2014, de la Comisión, de 27 de octubre de 2014, por el que se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la manipulación de determinados despojos de animales destinados al consumo humano —art. 9—. Al mismo tiempo, se establece una marca sanitaria de dimensiones más reducidas, utilizándose un sello de 4,5 cm de anchura y 3 cm de altura, en el caso de corderos, cabritos y lechones, teniendo en cuenta el tamaño de estos animales —art. 10—; se autoriza el uso de leche de rebaños que no cumplen determinados requisitos de sanidad animal en determinadas condiciones, así como el uso de leche que no cumple determinados criterios de células somáticas o gérmenes, siempre y cuando se cumplan una serie de garantías sanitarias adicionales tales como la realización de tratamientos térmicos, el establecimiento de amplios procesos de maduración de productos derivados lácteos, etc. —art. 12—. Finalmente, se establecen criterios más flexibles en cuanto a la temperatura de transporte de la carne para la producción de productos específicos —art. 16—.

Adicionalmente, se establecen los mismos requisitos de higiene para el sacrificio de los animales lidiados y de los animales que por su peligrosidad no puedan ser trasladados a matadero que para los animales sacrificados de urgencia fuera del matadero, añadiéndose para los primeros una serie de requisitos adicionales, teniendo en cuenta las características particulares de estos sacrificios, al tiempo que se procede a la derogación del Real Decreto 260/2002, de 8 de marzo, por el que se fijan las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia.

Además, se regula la posibilidad de que la autoridad competente autorice el corte de las canales de cerdos domésticos y de caballos antes de conocer los resultados del análisis para la detección de triquinas —art. 14—, y se dispone en qué condiciones puede concederse dicha autorización, haciendo uso de lo establecido en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1375, de la Comisión, de 10 de agosto de 2015, por el que se establecen normas específicas para los controles oficiales de la presencia de triquinas en la carne.

Se establecen, ex art. 15, las condiciones en las que la autoridad competente puede autorizar excepcionalmente, y caso por caso, que los mataderos y los establecimientos que produzcan carne picada, preparados de carne y carne fresca de aves

de corral en pequeñas cantidades sean eximidos de la aplicación de las frecuencias de muestreo establecidas en el Reglamento (CE) n.º 2073/2005, de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, de acuerdo con la previsión establecida en el mismo.

Por su parte, el capítulo III centra sus esfuerzos en la regulación de algunas actividades excluidas del ámbito de aplicación de la normativa de la Unión Europea en materia de higiene, relativas al consumo doméstico privado y al suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de determinados productos al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor para el abastecimiento del consumidor final, o, lo que es lo mismo, establece una avanzada ordenación del comercio de proximidad, llenando un vacío normativo que hasta la fecha lastraba la plena efectividad de la regulación comunitaria de sanidad y calidad alimentaria. En este punto, conviene señalar que la normativa comunitaria permite y exige a los Estados miembros establecer las normas que rigen el suministro por el productor de pequeñas cantidades de productos primarios al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor —art. 1.3 del Reglamento (CE) 852/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios—.

De esta forma, el Real Decreto regula el sacrificio de ungulados domésticos para consumo doméstico privado en términos similares a los establecidos en el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, debiendo las autoridades competentes determinar las condiciones para su realización, teniendo en cuenta el cumplimiento de las disposiciones en relación con los subproductos y el bienestar de los animales —art. 18—. Debido al riesgo que supone la triquinosis, en el caso de especies sensibles a la triquina (porcina y equina), incluidas las de caza destinadas al autoconsumo, se deberán someter a un análisis de detección de triquina antes de su consumo, utilizando alguno de los métodos establecidos en los capítulos I y II del anexo I y, en su caso, en el anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1375, de la Comisión, de 10 de agosto de 2015.

También se establece que los requisitos de higiene para la producción primaria de alimentos deben ser, en todos los casos, iguales a los requisitos mínimos previstos en los reglamentos del paquete de higiene. Este planteamiento permitirá, además, que los productores primarios comercialicen sus productos sin ningún tipo de limitación geográfica.

Asimismo, el art. 19 regula los requisitos para el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos sacrificados en la explotación al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministran directamente dicha carne al consumidor final que, de acuerdo con el Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, quedaban restringidos al consumo doméstico privado, con excepción de las aves destinadas a la producción de foie gras. Ahora, gracias a la mejora considerable de las condiciones higiénicas que han experimentado en los últimos años las explotaciones de aves de corral y lagomorfos

se permite esta nueva actividad sin que ello suponga en modo alguno una disminución del nivel de exigencia en lo que a cuestiones de higiene de las explotaciones se refiere, siempre que se reúnan una serie de requisitos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del «paquete de higiene comunitario».

De igual forma, se establecen los requisitos para que, en determinados casos, los cazadores puedan suministrar pequeñas cantidades de carne de caza mayor silvestre al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor que suministren directamente al consumidor final, de manera que se ofrezcan garantías sanitarias suficientes.

Finalmente, el capítulo IV incorpora un conglomerado de medidas tendentes a garantizar la correcta aplicación en España del [Reglamento \(CE\) n.º 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002](#); de los reglamentos del paquete de higiene, y del Reglamento (CE) n.º 999/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles.

Así, se regulan los requisitos para la evisceración de las piezas de caza silvestre en el campo y la posterior obtención de su carne en establecimientos de manipulación de caza —art. 21—, teniendo en cuenta que la correcta gestión de los animales abatidos facilitará la obtención posterior de una carne en mejores condiciones sanitarias y que, además, la correcta gestión de los subproductos tendrá una incidencia directa en el control de enfermedades que afectan a los animales y a las personas.

También se permite que los propios cazadores puedan realizar entregas directas a los establecimientos de manipulación de caza para su inspección sanitaria y posterior comercialización, estableciendo unos requisitos que aseguren alcanzar los objetivos de seguridad previstos en los reglamentos de higiene —art. 22—. Con ello, se favorece el aprovechamiento de piezas de caza silvestre cobradas en ciertas modalidades, que en la actualidad no están siendo objeto de comercialización, optimizando con ello el aprovechamiento de los recursos cinegéticos.

De igual modo, se amplía el ámbito de comercialización de la carne de ungulados domésticos sacrificados de urgencia fuera de los mataderos, atendiendo a los requisitos establecidos en el anexo III del Reglamento (CE) n.º 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

En relación con la información alimentaria, y conforme al art. 25 del Real Decreto, se exige que determinados tipos de carne lleven un rótulo en el que se indique que los productos han de cocinarse antes de su consumo.

Así mismo, el art. 27 del Real Decreto establece una serie de requisitos para la leche cruda destinada a la venta directa al consumidor, adicionales a los de los reglamentos del paquete de higiene, como son la exigencia de que el establecimiento esté autorizado e inscrito en el Registro General de Empresas Alimentarias y Alimentos, el cumplimiento de unos criterios microbiológicos, la presentación para la venta al consumidor envasada, determinadas menciones obligatorias en el etiquetado informando

de la necesidad de someterla a tratamiento térmico y de conservarla entre uno y cuatro grados centígrados y ciertas limitaciones de su uso como materia prima.

También se armonizan los requisitos exigibles a las comidas testigo en los establecimientos de comidas preparadas. El Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas, establece que las autoridades competentes, en determinados casos, podrán exigir a los responsables de los establecimientos elaboradores de comidas preparadas que dispongan de comidas testigo. Con la finalidad de dar cumplimiento a este mandato, el art. 30 del Real Decreto dispone que

los operadores económicos que elaboren comidas preparadas para ser consumidas en lugares como residencias de mayores, centros de día, comedores escolares, escuelas infantiles, hospitales, o campamentos infantiles y medios de transporte, o cuando las elaboren en comedores colectivos, como comedores de empresa o por encargo para grupos de al menos cuarenta comensales (bodas, comuniones, etc.), deberán disponer de comidas testigo, que representen las diferentes comidas preparadas servidas a los consumidores, para posibilitar la realización de los estudios epidemiológicos que, en su caso, sean necesarios.

En síntesis, el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación, supone un paso decisivo hacia la modernización y transformación de un régimen jurídico, el de los canales cortos de comercialización agroalimentaria, olvidado por el conjunto de los poderes públicos, lo que permite situar a este sector económico como punta de lanza en el cambio de paradigma de las políticas públicas de desarrollo rural sostenible que está por llegar con la finalidad de revitalizar los territorios rurales despoblados.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ
Personal Investigador en Formación (FPU)
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
jldoal@usal.es